

Focusonderzoek: Zicht op subsidie

Algemene Rekenkamer

2019

Focusonderzoek:

Zicht op subsidie

Vastgesteld op:
24 oktober 2019

Inhoud

1 Inleiding

Het Land Aruba (het Land) heeft in het jaar 2018 Afl. 59,6 miljoen aan subsidie aan instellingen van openbaar nut, niet zijnde onderwijs, vervoer of ten behoeve van huur verstrekt. De subsidie aan deze instellingen van openbaar nut vormen 28% van het totaalbedrag aan subsidie, conform de centrale financiële administratie van het Land[1].

Subsidie wordt verstrekt om bepaalde activiteiten te verrichten, die bijdragen aan de verwezenlijking van beleidsdoelen van de regering, welke zonder subsidie niet of niet geheel gerealiseerd zouden worden[2]. Omdat subsidie met publieke gelden wordt bekostigd, is het van belang dat de regering grip heeft op het subsidieproces.

Het subsidieproces kent inherente risico's, zoals risico's van misbruik[3] en oneigenlijk[4] gebruik van subsidiegelden, met als gevolg dat het verstrekte subsidiegeld niet doelmatig, doeltreffend of rechtmatig wordt besteed. Vandaar dat het van belang is dat in het subsidieproces controlemomenten en toezichtinstrumenten zijn ingebouwd en dat deze consistent worden uitgevoerd of toegepast.

Uit eerdere onderzoeken, door de Algemene Rekenkamer en andere instanties, bleek dat deze risico's niet genoeg waren gemitigeerd. Dit blijkt onder andere uit:

- het ontbreken van toezicht op de geleverde prestaties;
- het ontbreken van financiële controle op de toekenning en uitbetaling van subsidies;
- het ontbreken van eindafrekeningen.

Door deze gebreken wordt de beheersing van de subsidiestromen bemoeilijkt en is het bijna onmogelijk voor het Land om vast te kunnen stellen of haar doelen zijn behaald.
Sinds 2016 heeft het Land gekozen om een nieuwe verantwoordingskader voor subsidies te implementeren, met het doel het beheer rond het subsidieproces te verbeteren en de hiermee te behalen doelen te waarborgen. Dit is ook de aanleiding geweest voor de Algemene Rekenkamer om licht op dit onderwerp te willen werpen.

[1] In de centrale financiële administratie van het Land worden ook andere kostenvergoedingen aangemerkt als subsidie. Deze zijn echter niet gebaseerd op de Subsidieverordening 1990 (zie verder hoofdstuk 2).
[2] Afgeleid van artikel 1 subsidieverordening 1990 en Training subsidiebeheer Syllabus
[3] Zie lijst van begrippen in bijlage 2
[4] Zie lijst van begrippen in bijlage 2

1.1 Doel van dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft bij dit onderzoek gekozen voor een effectieve manier van onderzoek, namelijk een focusonderzoek. Een focusonderzoek kenmerkt zich, door een beperkte scope met een specifieke vraagstelling. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in een rapport met feitelijke bevindingen. Omdat het rapport geen conclusies of aanbevelingen bevat, vindt geen bestuurlijke afstemming plaats, maar wel een ambtelijke afstemming en wordt het rapport van feitelijke bevindingen aan de verantwoordelijke ministers en aan de Staten gepresenteerd. Het is aan de Staten om de ministers voor nadere toelichting of verklaring te vragen over de bevindingen van dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is de Staten te voorzien van informatie en inzichten naar aanleiding van onze bevindingen. De bevindingen uit het onderzoek geven geen oordeel. Een oordeel over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie wordt in het onderzoek naar de jaarrekening 2018 gegeven.
Met dit onderzoek geeft de Algemene Rekenkamer inzicht in de gehanteerde processen van de noodzakelijke controles en het toezicht op de subsidieverstrekking, zoals deze door het Land zijn geïmplementeerd. Hierbij wordt de focus gelegd op de specifiek ingebouwde controles, vanuit het overheidsapparaat, binnen de cyclus van subsidieverstrekking. De focus van dit onderzoek ligt niet op de aanvullende controles door externen. Dit onderzoek houdt met name in, de toezicht- en controlemomenten bij de aanvraag, de toekenning en uitbetaling en afrekening. Deze toetsings- en controlemomenten zijn bedoeld als waarborging van de rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking, met andere woorden om de hieraan verbonden risico's te mitigeren. Het onderzoek richt zich op de subsidieverstrekking over het dienstjaar 2018.

Bij het onderzoek zijn de volgende drie vragen gehanteerd:

1. *Welke waarborgen, zijn in het subsidieproces ingebouwd ten aanzien van toezicht en controle?*
2. *Worden de processen werkelijk nageleefd?*
3. *Wat zijn mogelijke risico's bij het waarborgen van de doelmatigheid van de subsidieverstrekking?*

Om deze vragen te beantwoorden zijn interviews gehouden bij de beleidsdirecties[5], bureaus van de ministers en het Coördinatiebureau Overheidssubsidies (hierna: CBOS). Er is ook *deskresearch* gedaan aan de hand van aangeleverde documenten door de

[5] Hoewel niet alle genoemde diensten en directies beleidsdirecties zijn, hanteert de Algemene Rekenkamer, voor dit onderzoek, de benaming beleidsdirecties zoals deze in het Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017 is gedefinieerd. Beleidsdirectie wordt volgens het Handboek als volgt gedefinieerd: Geeft beleidsinhoudelijk advies aan de desbetreffende minister met betrekking tot verlening, intrekking of opschorting van subsidies aan instellingen op basis van beleidsplannen, doelstellingen en richtlijnen. Het monitoren, begeleiden en ondersteunen van de instelling(en) op grond van subsidieafspraken tot het bereiken van prestaties (verleende diensten en verrichte activiteiten).

diverse actoren. De naleving van de voorgeschreven procedure is nagegaan aan de hand van een deelwaarneming. Voor de deelwaarneming zijn vijftien, van de achtenveertig verstrekte subsidies, met het grootste financieel belang in 2018 meegenomen.

Door inzicht te geven in de toezicht- en controlemomenten binnen het subsidieproces, hoopt de Algemene Rekenkamer te kunnen bijdragen aan het verbeteren van het subsidieproces en zo het ontwikkelen van doeltreffende, verantwoordelijke en transparante instellingen, hetgeen in lijn ligt met de SDG-doelstelling 16.6.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld gegeven van de omvang van de subsidieverstrekking over 2018. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk de toezicht en controlemomenten in het subsidieproces in kaart gebracht. Hoofdstuk 3 bevat de feitelijke naleving van het subsidieproces. Het rapport wordt afgesloten met een korte recapitulatie van de risico's en de dekking hiervan in het proces.

2 Subsidie in beeld

Subsidie wordt verstrekt op grond van de Subsidieverordening instellingen van openbaar nut[6], verder genoemd Subsidieverordening 1990. Subsidie kan voor twee doeleinden worden verstrekt[7], namelijk voor de dekking van een nadelig exploitatiesaldo (algemene subsidie) en voor een bijzonder nader te omschrijven doel (bijzondere subsidie).

De regering heeft met ingang van 1 januari 2016 een nieuw subsidiestelsel geïntroduceerd om in de behoefte te voorzien om het subsidieproces en de hiermee gemoeide kosten beter te kunnen beheren. Voor de volledige implementatie is er een overgangsperiode van twee jaren vastgesteld. Dit betekent dat de implementatie per 1 januari 2019 gereed had moeten zijn. Dit nieuwe subsidiestelsel is in het Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017 (hierna: Handboek) beschreven.

Het nieuwe subsidiestelsel is, volgens het Handboek, gebaseerd op een output gerichte subsidie. Bij de outputsubsidie staan de prestaties en de resultaten van de geleverde diensten (de output) van de gesubsidieerde instellingen centraal. Dit betekent dat de instellingen subsidie aanvragen op grond van een programma van eisen, welke is gebaseerd op beleidsdoelen van het desbetreffende ministerie. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van een subsidietop, die aan de goedgekeurde Landsbegroting is gekoppeld. Deze subsidietop kan niet worden overschreden[8]. De subsidietop moet binnen de toegestane financiële kaders van het Land blijven.

2.1 De kosten van output

Volgens de Landsbegroting 2018 is een totaalbedrag van Afl. 58,6 miljoen begroot voor subsidieverstrekkingen op grond van de Subsidieverordening 1990. Volgens de centrale financiële administratie van het Land wordt sinds 2017 de kosten van subsidieverstrekking op de kostensoort *4613 Algemene subsidie* en *4617 Projectsubsidie* begroot en verantwoord. Er wordt, volgens Directie Financiën, geen onderscheid meer gemaakt tussen exploitatiekosten en personeelskosten, die vroeger op kostensoort *4615 Exploitatiesubsidies instellingen* respectievelijk *4618 Salarissubsidies instellingen* werden begroot. Subsidie wordt, volgens informatie uit de begroting en centrale financiële administratie van het Land, verstrekt door vijf van de acht ministeries van het Land. In tabel 2.1 worden de begrote subsidiekosten voor het begrotingsjaar 2018 per ministerie en per beleidsdirectie

[6] AB 1990 no. GT 34, zoals gewijzigd bij AB 1997 no. 34 en AB 1999 no.37.
[7] Conform artikel 5 van de subsidieverordening 1990.
[8] Bron: Handboek overheidssubsidies Aruba 2016-2017 pagina 6.

gepresenteerd. Een nadere specificatie van de subsidiekosten voor 2018 is in bijlage 3 opgenomen.

Tabel 2.1: Subsidiekosten 2018

Ministeries/Beleidsdirecties	Aantal stichtingen	Algemene subsidie		Projectsubsidie	
		Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Ruimtelijk Ontwikkeling, Infrastructuur & Milieu					
-Directie Natuur en Milieu	1	2.442.200	2.442.200	-	-
Toerisme, Volksgezondheid & Sport					
-Directie Volksgezondheid	6	26.821.900	26.821.900	226.200	226.200
-Instituto Biba Saludabel y Activo	4	2.183.700	2.183.700	2.950.000	2.950.000
-Bureau Ondersteuning Verslavingszorg	2	1.545.800	1.545.800		
Sociale Zaken & Arbeid					
-Directie Sociale Zaken	27	16.591.600	17.579.228	1.402.900	1.350.700
-Dienst Huur- en Consumentenzaken	1	109.800	109.800		
Justitie, Veiligheid & Integratie					
-Directie Voogdijraad	3	1.576.700	1.576.700		
Financiën, Economische Zaken & Cultuur					
-Directie Cultuur Aruba	4	1.978.600	1.978.600	809.700	809.700
Totaal	**48**	**53.250.300**	**54.237.928**	**5.388.800**	**5.336.600**

Bron: Jaarrekening Land Aruba 2018

Onder de kostensoort *4613 Algemene subsidie* wordt de bekostiging van zowel de exploitatie- als de personeelskosten van de gesubsidieerde instellingen begroot. De subsidies voor bijzondere doelen of projecten, worden onder kostensoort *4617 Projectsubsidie* begroot. Volgens de voorlopige cijfers bedraagt het totaalbedrag aan verstrekte subsidies voor 2018, Afl. 59.574.528 ten opzichte van een begroting van Afl. 58.639.100[9].

2.2 Waarborgen in de output

In deze paragraaf worden de controlemomenten in het nieuw subsidieproces, conform het Handboek, beschreven. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of dit Handboek is vastgesteld door de ministerraad. Hoewel de vaststelling in de ministerraad geen wettelijke bekrachtiging hiervan betekent, is de vaststelling van het Handboek wel een bevestiging dat de regering het nieuwe subsidieproces heeft goedgekeurd en dat er draagvlak hiervoor bestaat. Dit is belangrijk voor het waarborgen van de uniforme toepassing van het nieuwe subsidieproces.

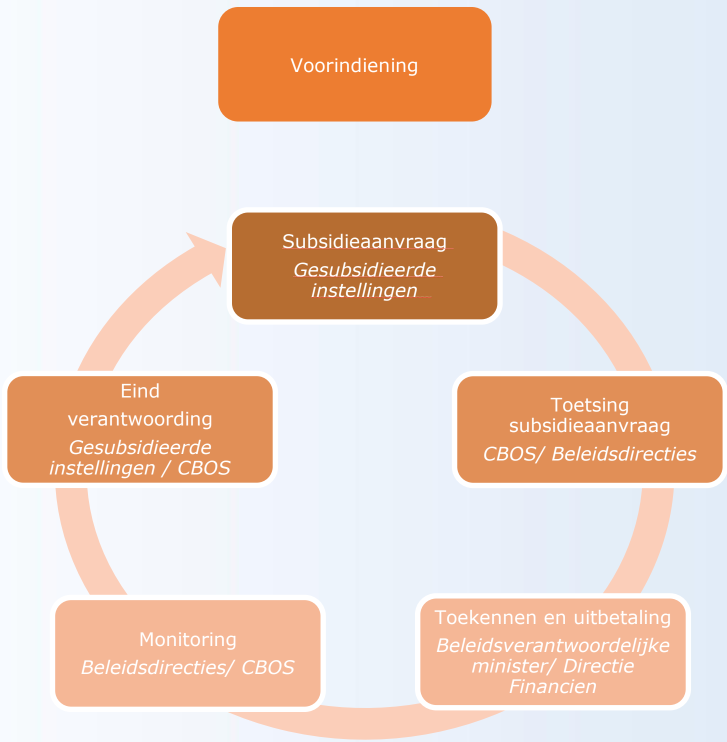
De Algemene Rekenkamer heeft wel kunnen vaststellen dat het nieuw beschreven proces is geïmplementeerd. Gelijktijdig aan de instelling van het CBOS is de voormalige subsidievorm beëindigd en de outputgerichte normsubsidie geïmplementeerd[10]. Samen met de implementatie van een output gericht subsidieproces, zou er een nieuwe subsidieverordening (Subsidieverordening 2018) worden geïmplementeerd. De

[9] In dit onderzoek is niet nagegaan wat de aanleiding is en de minister van Sociale Zaken en Arbeid heeft in 2018 een voorhangprocedure in gang gezet om deze overschrijdingen te voorkomen.
[10] Landsbesluit van 17 februari 2016 no. 51

wettelijke vaststelling is van belang om de naleving van het nieuwe proces te kunnen afdwingen. Deze ontwerpverordening ligt nog in conceptfase en is aan de minister van Financiën aangeboden op 12 maart 2019 samen met de concept memorie van toelichting. Het concept is nog niet aan de Directie Wetgeving en Juridische Zaken aangeboden voor de afhandeling hiervan.

Binnen het beschreven subsidieproces zijn er diverse momenten ingebouwd, waarop controle of bepaalde toetsing dienen te worden uitgevoerd. Deze momenten dienen om de doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidie te waarborgen. Het subsidieproces wordt in figuur 2.1 gepresenteerd.

Figuur 2.1: Subsidieproces



Het subsidieproces bestaat uit de voorindiening, de aanvraag, de toetsing (formeel en inhoudelijk), de toekenning en uitbetaling, de monitoring en de eindverantwoording. De stakeholders die een rol spelen binnen dit proces worden in onderstaand tabel gepresenteerd.

Tabel 2.2: Stakeholder subsidieverlening

Stakeholder	Rol
Minister belast met Financiën	Toezichthoudende rol bij de subsidieverlening. Dit toezicht houdt in de toetsing aan het algemene financiële beleid.
Beleidsverantwoordelijke minister	Toezichthoudende rol bij de subsidieverlening. Tevens is de minister verantwoordelijk voor het vaststellen van het programma van eisen en de beleidsdoelstellingen waaraan te behalen prestaties en resultaten kunnen worden gemeten.
Beleidsdirecties	Bewakende en evaluerende rol (inhoudelijke toetsing) bij de subsidieverlening.
Coördinatiebureau Overheidssubsidies (CBOS)	Toetsende rol bij de subsidieaanvraag, namelijk het uitvoeren van de formele toetsing (volledigheid) van de aanvragen naar de subsidie eisen. Signalerende functie door tussentijdse controles. Ook dient het CBOS te zorgen voor de continuïteit in het nieuwe subsidiebeleid.
Directie Financiën	Uitvoerende rol bij de uitbetaling van subsidies aan de instellingen conform de goedgekeurde begroting en landsbesluiten.
Centrale Accountantsdienst	Controlerende rol, CAD is namelijk de financiële controleur bij de subsidieverlening vanuit 's Landsadministratie.
Gesubsidieerde instelling	Uitvoerende rol in het kader van beleidsuitvoering in het subsidieproces.

Bron: Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017

Volgens de procesbeschrijving in het Handboek zijn er voor elk toetsings- of controlemoment specifieke vereisten, in de vorm van documenten en/of handelingen, waaraan moet worden voldaan. De Algemene Rekenkamer heeft aan de hand van het Handboek vastgesteld dat het nieuwe subsidieproces in grote lijnen gebaseerd is op de huidige Subsidieverordening 1990, maar dat nog niet alle vereisten wettelijk zijn geregeld. Hierna wordt per fase in het subsidie verleningsproces de vereisten (normen) voor controle en toezicht bij elke fase en per stakeholder beschreven.

Voorindiening

Volgens het Handboek worden in de voorindieningsfase geen controles uitgevoerd. In deze fase worden de voorwaarden bepaald die de controles tijdens de latere fases ten grondslag zullen dienen. Zo wordt bijvoorbeeld in deze fase verwacht dat elke minister een programma van eisen heeft vastgesteld en gepubliceerd.

Het programma van eisen is de belangrijkste voorwaarde bij de voorindiening. In het programma van eisen moeten alle inhoudelijke criteria en normen, waaraan het eindresultaat moet voldoen, éénduidig worden omschreven. In het Handboek worden deze criteria en normen in categorieën ingedeeld, namelijk:

1. Randvoorwaarden; het gaat om eisen die niet te beïnvloeden zijn in het project, ook niet door de opdrachtgever. Onder andere de toe te passen wet- en regelgeving omtrent begroting en kaders.
2. Operationele eisen; deze eisen hebben direct betrekking op realisatie/gebruik van het product.

3. Functionele eisen; deze geven de verwachtingen aan naar wat het product moet kunnen '*presteren*'.
4. Ontwerpbeperkingen; dit zijn eisen die voortvloeien uit de technische mogelijkheden en beperkingen van het productieproces.

De punten 2 tot en met 4 zijn met name de kwaliteitsverwachtingen. Een kwaliteitsverwachting is een uitspraak van de opdrachtgever over hetgeen waaraan de *output* moet voldoen. De kwaliteitsverwachtingen van de opdrachtgever (het Land/betrokken beleidsverantwoordelijke minister(s)) moeten allereerst grondig in kaart worden gebracht, en daarna worden vertaald naar eisen (acceptatiecriteria).

Aan het begin van elk jaar, uiterlijk 1 februari voorafgaande aan het subsidiejaar, moeten de definitieve programma's van eisen naar de gesubsidieerde instellingen worden verzonden. De programma's van eisen dienen ook door de desbetreffende ministeries in de Landscourant bekend te worden gemaakt. Het programma van eisen dient bijvoorbeeld de te realiseren (beleids-)doelstellingen van het Land, de resultaatverwachtingen en prestatie-indicatoren te bevatten. Het is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende beleidsverantwoordelijke minister, om het programma van eisen vast te stellen. Het is namelijk bij outputsubsidie van cruciaal belang, dat de gesubsidieerde instellingen van tevoren weten wat voor *output* van hun wordt verwacht met de toekenning van de subsidie. Samen met het continu monitoren van de *output* kan de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking worden gewaarborgd. Een verzoek voor subsidie dient op basis van een programma van eisen, welke is gebaseerd op beleidsdoelen van het desbetreffende ministerie, te worden aangevraagd. In tabel 2.3 worden de vereisten per stakeholder opgesomd.

Tabel 2.3: Stakeholder subsidieverlening

Stakeholder	Vereisten
Bureau ministers	Een programma van eisen vaststellen.
	Het programma van eisen is gepubliceerd in de Landscourant.
	De beleidsdoelstellingen zijn vastgesteld.
CBOS	Is bekend met het programma van eisen.
Beleidsdirecties	Is bekend met het programma van eisen.
Gesubsidieerde instellingen	Is bekend met het programma van eisen.

Wij hebben vastgesteld dat de bovengenoemde vereisten niet expliciet in de huidige Subsidieverordening 1990 zijn geregeld, maar dienen wel te worden geïmplementeerd volgens de conceptontwerp-subsidieverordening 2018.

Subsidieaanvraag

De gesubsidieerde instellingen dienen een subsidieaanvraag in bij het CBOS. Hiervoor dient gebruik te worden gemaakt van een standaard aanvraagformulier die door CBOS is opgesteld. Naast dit standaardformulier dienen op grond van artikel 6 tot en met 9 van de subsidieverordening de wettelijke administratieve vereisten[11], worden ingeleverd. Deze zijn:

[11] De administratieve voorwaarden die de aanvrager dient in te leveren met de subsidieaanvraag zijn conform artikel 6 tot en met 9 van de Subsidieverordening 1990.

a. het reglement of de statuten der instelling;
b. de rekening van inkomsten en uitgaven of die van baten en lasten van het afgelopen jaar;
c. de begroting van inkomsten en uitgaven of die van baten en lasten voor het lopende jaar;
d. een lijst, vermeldende de namen van hen die de instelling in het afgelopen jaar door hun periodieke geldelijke bijdragen steunden, en de som welke door ieder hunner is bijgedragen;
e. een verslag omtrent de werkzaamheden der instelling over het afgelopen jaar, welk verslag moet vermelden al hetgeen een beoordeling van de werking der instelling kan bevorderen; benevens, indien het een aanvraag om een bijzondere subsidie betreft;
f. een kostenraming van het uit te voeren project;
g. de verklaring, dat de instelling bereid is, aan de door de minister van Welzijnszaken aan te wijzen ambtenaren, zo dikwijls dit wordt verlangd, inzage te verlenen van alle boeken en bescheiden der instelling.

De subsidieaanvraag dient uiterlijk 1 maart, voorafgaande aan het subsidiejaar, te worden ingediend. De gesubsidieerde instellingen dienen ook een activiteitenplan in te leveren samen met de aanvraag. Zo'n plan is om aan te geven welke activiteiten met welke middelen gedekt dienen te worden en dat de doelstellingen haalbaar zijn. De aanvraag wordt zowel formeel als inhoudelijk getoetst. De vereisten, waaraan bij deze toetsingen moeten worden voldaan, worden in tabel 2.4 gepresenteerd.

Tabel 2.4: Formele en inhoudelijke toetsing

Stakeholder	Vereisten
CBOS (formele toetsing[12])	Controleert, aan de hand van gestandaardiseerde beoordelingscriteria (checklist), of de subsidieaanvraag aan de wettelijke subsidie eisen voldoen.
	Stelt vast dat er geen weigeringsgronden bestaan.
	Stelt een concept landsbesluit op voor de instellingen aan de hand van de algemene eisen[13], die door de minister van Financiën, Economische Zaken & Cultuur zijn opgesteld. In het landsbesluit wordt het begrotingsjaar en begrotingspost genoemd.
Beleidsdirecties (inhoudelijke toetsing[14])	Ontvangt subsidieaanvraag samen met het concept landsbesluit van CBOS.
	Toetst de subsidieaanvraag op basis van het toetsingskader (kaderbeleid, doelstelling ministerie en vertaling van beleid naar product en beoogde prestaties (Programma van Eisen)).
	Vult het concept landsbesluit in op grond van de inhoudelijke beoordeling. Advies, op grond van de bevindingen en toetsing, aanbieden aan de desbetreffende minister.

[12] Bron: Handboek overheidssubsidies Aruba 2016-2017 pagina 24.
[13] De algemene eisen betreffen standaard informatie die in het landsbesluit dienen te zijn opgenomen zoals het subsidiebedrag, een omschrijving van de activiteiten – en in het geval van prestatiesubsidie ook de gewenste diensten, producten en resultaten - waarvoor subsidie wordt verleend en de eventuele verplichtingen die door de minister specifiek aan de activiteiten worden verbonden.
[14] Bron: Handboek overheidssubsidies Aruba 2016-2017 pagina 25.

Het CBOS voert de formele toetsing uit door de volledigheid van de aanvraag te controleren aan de hand van een gestandaardiseerde checklist, gebaseerd op wat in het Handboek en wet staan vermeld. De formele toetsing is een waarborg voor de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking. Na de formele toetsing dient het CBOS vast te stellen dat er geen weigeringsgronden [15] bestaan voor de subsidieaanvraag. De weigeringsgronden dienen volgens het Handboek in het programma van eisen te worden opgenomen. Hierna wordt de aanvraag ontvankelijk geacht en wordt deze doorgestuurd naar de desbetreffende beleidsdirectie. De Algemene Rekenkamer merkt op dat het beschreven proces niet voorziet in een toetsing naar de juistheid van de ontvangen informatie (ingediende documenten). Zowel de volledigheid als de juistheid van informatie zijn belangrijk voor het mitigeren van het risico van onrechtmatige subsidieverstrekking en/of onrechtmatig gebruik van subsidiegelden.

De beleidsdirecties voeren de inhoudelijke toetsing van de subsidieaanvragen uit. Er zijn in totaal acht beleidsdirecties (zie tabel 2.1). Bij de inhoudelijke toetsing door de beleidsdirecties dient te worden nagegaan of de activiteiten (de aangeboden diensten) in de subsidieaanvraag, overeenkomen met de verwachtingen conform het programma van eisen. Deze toetsing is belangrijk voor het waarborgen dat de middelen doelmatig en doeltreffend worden ingezet door de gesubsidieerde instellingen en dat de beleidsdoelstellingen van de minister worden gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de inhoudelijke toetsing niet wettelijk geregeld is in de Subsidieverordening 1990. Dit wordt ook niet geregeld in de nieuwe (concept) Subsidieverordening 2018.

Na de controle en beoordelingsmomenten van het CBOS en de beleidsdirecties, geven dezen hun adviezen door aan de minister om de subsidie toe te kennen of af te wijzen. Het advies gaat samen met een concept landsbesluit naar de desbetreffende minister. Het landsbesluit vormt de grondslag op basis waarvan subsidie wordt toegekend, na de vaststelling van de begrotingsverordening.

Toekenning en uitbetaling

Volgens de Subsidieverordening 1990[16], wordt subsidie formeel toegekend op basis van een landsbesluit. De betreffende minister beslist aan de hand van het advies, om een subsidie wel of niet toe te kennen. Bij toekenning van een subsidie biedt de minister belast met financiën het landsbesluit aan de Gouverneur van Aruba ter ondertekening. Na ondertekening door de Gouverneur, contrasigneren de minister belast met financiën en de desbetreffende beleidsminister het landsbesluit.

Tabel 2.5: Vereisten bij toekenning en uitbetaling

Stakeholder	Vereisten
Betrokken ministers	Toekenning middels een Landsbesluit.
Directie Financiën	Uitbetaling op basis van het landsbesluit.
	Voorschot betaling op basis van een betalingsverzoek van betreffende minister en/of schrijven van de minister van Financiën.

[15] Bron: Handboek overheidssubsidies Aruba 2016-2017 pagina 19.
[16] Conform artikel 12 van de Subsidieverordening 1990

De Subsidieverordening 1990 biedt de mogelijkheid om een voorschot[17] te ontvangen op een algemene subsidie. Het subsidievoorschot wordt toegekend om de continuïteit van de werkzaamheden van de gesubsidieerde instellingen te garanderen. Gedurende het proces van indiening van de subsidieaanvraag tot de formele toekenning van de subsidie, krijgt de gesubsidieerde instelling maandelijks een subsidievoorschot. Belangrijk voor het waarborgen van de rechtmatigheid van de voorschotbetaling is dat de betaling gebaseerd is op een betalingsverzoek vanuit de betreffende beleidsverantwoordelijke minister en of de minister van Financiën. Nadat het landsbesluit is geformaliseerd wordt het subsidiebedrag door de Directie Financiën, naar rato volgens het landsbesluit en onder inhouding van het reeds ontvangen voorschot, uitbetaald aan de instelling. De formalisatie middels landsbesluit is van belang voor de rechtmatigheid van de subsidietoekenning.

Tussentijdse Monitoring

De tussentijdse monitoring is een belangrijk onderdeel bij output gerichte subsidie. Bij de tussentijdse monitoring van de voortgang in de uitvoering, dient naar de volgende aspecten te worden gekeken[18]:

- de doeltreffendheid van de subsidie;
- de besteding van subsidiegelden;
- de haalbaarheid van het subsidieproject in de resterende periode.

De tussentijdse monitoring dient zowel door de beleidsdirecties als door het CBOS gedaan te worden. Het CBOS monitort of de subsidiegelden rechtmatig en doelmatig worden besteed en de beleidsdirecties monitoren of de subsidiegelden voor het behalen van de vooraf afgesproken doelen worden besteed. De vereisten van de tussentijdse monitoring worden in onderstaand tabel in kaart gebracht. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de onderstaande vereisten niet zijn opgenomen in de Subsidieverordening 1990, en ook niet in de (concept) Subsidieverordening 2018.

Tabel 2.6: Vereisten bij de monitoring

Stakeholder	Vereisten
Beleidsdirecties	Regelmatige monitoring (minstens 4 keer per jaar) en aansturing.
	Rapportage over de nakoming van de instellingen aan de afgesproken subsidieactiviteiten (op basis van inhoudelijke toetsing).
CBOS	Monitoring op de rechtmatige besteding van de toegekende subsidiegelden.
Gesubsidieerde instellingen	Tussentijdse rapportages aan CBOS.

Het is van belang dat het Land de voortgang van de activiteiten bewaakt om eventuele afwijkingen te signaleren en bijsturingsmaatregelen te kunnen nemen. De tijdige signalering van afwijkingen is cruciaal voor een tijdige bijsturing en om de doeltreffendheid van de subsidie te waarborgen. Door middel van monitoring dient de beleidsdirectie, volgens het Handboek, na te gaan, of de instellingen aan de afgesproken subsidieactiviteiten voldoen. Hierover dient aan de desbetreffende minister te worden gerapporteerd.

[17] Conform artikel 10 van de Subsidieverordening 1990
[18] Bron: Training subsidiebeheer syllabus.

Voor de monitoring of de subsidiegelden rechtmatig, doeltreffend en doelmatig worden besteed, dient de gesubsidieerde instellingen, volgens het Handboek, een tussentijdse rapportage in te dienen bij het CBOS. De tussentijdse rapportage is afhankelijk van de omvang van de subsidie en dient als verantwoording over hoe de bevoorschotting van de subsidiegelden tussentijds zijn besteed. De tussentijdse rapportage moet binnen 30 dagen na afloop van de afgesproken rapportageperiode worden ingediend. De monitoring en aansturing dienen minstens vier keer per jaar plaats te vinden. Het is belangrijk om te controleren hoe de subsidiegelden worden besteed om de rechtmatig-, doeltreffend- en doelmatigheid van de subsidiegelden te waarborgen. De desbetreffende minister dient, volgens het Handboek, op de hoogte te worden gesteld via een voortgangsrapportage.

Indien instellingen niet aan de subsidievoorwaarden voldoen, dient de mogelijkheid te bestaan om sancties op te kunnen leggen. Sancties kunnen bestaan uit het stopzetten en terugvorderen van verstrekte subsidie. De Subsidieverordening 1990 regelt de sanctiemogelijkheden niet expliciet in geval instellingen niet aan de subsidievoorwaarden voldoen. Hoewel de Subsidieverordening 1990 de mogelijkheid biedt om nadere voorwaarden in het landsbesluit voor toekenning van de subsidie[19] op te nemen, constateert de Algemene Rekenkamer dat er geen gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. In de concept Subsidieverordening 2018 staan er antimisbruikbepalingen opgenomen. Dit houdt onder andere in de intrekking of wijziging van de subsidie door de verantwoordelijke ministers. In geval van strafbare feiten kunnen ook sancties, zoals hechtenis of geldboete, worden toegepast.

Eindverantwoording

Het subsidieproces wordt afgesloten met het afleggen van eindverantwoording vanuit de gesubsidieerde instelling aan de verantwoordelijke minister. Aan de hand van deze eindverantwoording kan het Land vaststellen in hoeverre de subsidie rechtmatig, doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Het is, volgens het Handboek, de taak van het CBOS samen met de beleidsdirecties om aan de hand van de financiële verantwoording, te toetsen of de toegekende subsidiegelden doelmatig en doeltreffend zijn besteed en of de regels toegepast zijn conform de relevante wet- en regelgeving.

Tabel 2.7: vereisten bij de eindverantwoording

Stakeholder	Vereisten
Gesubsidieerde instellingen	Er wordt een jaarlijkse rapportage opgeleverd, voorzien van een accountantsproduct, aan de minister en CBOS.
CBOS	Financiële controle naar de rechtmatige en doelmatige besteding van de toegekende subsidiegelden. Er wordt financieel gecontroleerd of de toegekende subsidiegelden rechtmatig en doelmatig zijn gebruikt.

Bron: Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017

[19] Conform artikel 12 van de Subsidieverordening 1990 kunnen zodanige nadere voorwaarden aan het verlenen van de subsidie worden verbonden als in elk voorkomend geval nodig zullen worden geacht.

De jaarlijkse rapportage moet vóór 1 maart van elk kalenderjaar worden ingediend bij het CBOS. Conform de Subsidieverordening 1990, is de instelling verplicht om binnen twee maanden na afloop van het kalenderjaar, een rekening van inkomsten en uitgaven of van baten en lasten over het afgelopen jaar over te leggen. De Subsidieverordening 1990 bepaalt hoe de controle op de jaarlijkse rapportage dient plaats te vinden. In de concept Subsidieverordening 2018 is dit wel geregeld. Volgens het Handboek, bestaat de jaarlijkse rapportage uit de jaarrekening en het activiteitenrapport.

Het activiteitenrapport dient, volgens het Handboek, zodanig te worden opgesteld, dat het aansluit op het activiteitenplan dat bij de aanvraag is ingeleverd. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording dient de jaarrekening voorzien te zijn van een accountantsproduct. Er is een accountantsprotocol opgesteld, dat aanwijzingen bevat over de reikwijdte en diepgang van het vereiste accountantsonderzoek en het bijbehorend accountantsproduct. Het accountantsproduct is afhankelijk van de omvang van de subsidie.

Volgens het accountantsprotocol dient een instelling, die een algemene subsidie vanaf Afl. 250.000 tot en met Afl. 999.999 ontvangt, een jaarrekening voorzien van een beoordelingsverklaring in te dienen. Indien het ontvangen bedrag aan algemene subsidie gelijk of hoger is dan Afl. 1.000.000, dient de instelling haar jaarrekening te laten voorzien van een controleverklaring. Voor projectsubsidies geldt dat instellingen die een subsidie hebben ontvangen, waarvan het bedrag gelijk of hoger is dan Afl. 100.000, een jaarverslag met controleverklaring dienen te overleggen.

3 Naleven subsidieproces

De werkelijke naleving van het subsidieproces wordt in dit hoofdstuk gepresenteerd. Er wordt per fase binnen het proces weergegeven in hoeverre de procedure, zoals vastgelegd in het Handboek, daadwerkelijk wordt nageleefd. Hierbij wordt de focus gelegd op de belangrijkste vereisten. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op gevoerde gesprekken en de uitgevoerde deelwaarneming. In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer de feitelijke naleving van het subsidieproces onderzocht van vijftien van de achtenveertig verstrekte subsidies, verdeeld over de vijf subsidieverstrekkende ministeries en zeven beleidsdirecties. De deelwaarneming van de vijftien gesubsidieerde instellingen is gebaseerd op de omvang van de subsidie en is verspreid onder alle vijf ministeries. Door de focus te leggen op deze vijftien gesubsidieerde instellingen in het onderzoek, wordt ruim 86,1% van de totale verstrekte subsidies (Afl. 59.574.528) aan instellingen in 2018 bekeken. In onderstaand tabel wordt de verdeling weergegeven.

Tabel 3.1: Verdeling deelwaarneming over de ministeries

Ministeries	Beleidsdirecties	Aantal stichtingen	Totaal werkelijk bedrag
Ruimtelijk Ontwikkeling, Infrastructuur & Milieu (ROIM)	Directie Natuur en Milieu	1	2.442.200
Toerisme, Volksgezondheid & Sport (TVS)	Directie Volksgezondheid Instituto Biba Saludabel y activo Bureau Ondersteuning Verslavingszorg	2 2 1	31.968.600
Sociale Zaken & Arbeid (SZA)	Directie Sociale Zaken	6	15.158.228
Justitie, Veiligheid & Integratie (JVI)	Directie Voogdijraad	1	1.060.800
Financiën, Economische Zaken & Cultuur (FEC)	Directie Cultuur Aruba	2	2.144.900
	Totaal	**15**	**52.774.728**

Bron: Jaarrekening Land Aruba 2018

3.1 Voorindiening

Bij de voorindiening is door de Algemene Rekenkamer nagegaan of de beleidsverantwoordelijke minister een programma van eisen heeft opgesteld in lijn met het Handboek. Tevens is nagegaan of het CBOS, beleidsdirecties en instellingen bekend zijn met het behorend programma van eisen. In de volgende tabel worden de bevindingen voor de vereisten bij de voorindieningsfase gepresenteerd.

Tabel 3.2: Vereisten bij de voorindiening

Ministeries	ROIM	TVS			SZA	JVI	FEC
Beleidsdirecties	**DNM**	**DVG**	**IBISA**	**BOV**	**DSZ**	**DVR**	**DCA**
Het Programma van eisen is opgesteld.	0	✓	✗	✗	✗	0	✗
Programma van eisen opgesteld conform Handboek.	0	✓	✗	✗	✗	0	✗
Programma van eisen in Landscourant gepubliceerd.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

✗:Nee ✓:Ja 0:Voldoet gedeeltelijk

Zoals eerder werd aangegeven, is het hebben van een programma van eisen momenteel geen wettelijk vereiste in de voorindieningsfase, maar is wel vereist conform het Handboek. Wij hebben vastgesteld dat alleen bij het ministerie van Toerisme, Volksgezondheid en Sport, slechts één beleidsdirectie voldoet aan de vereiste voor het opstellen van een programma van eisen. De programma's van eisen zijn, voor de beleidsterreinen vallende onder de beleidsdirectie Directie Volksgezondheid, opgesteld, maar deze zijn niet gepubliceerd in de Landscourant. De Algemene Rekenkamer constateert dat de programma's van eisen door de beleidsdirectie Directie Volksgezondheid wel zijn opgesteld, conform de richtlijnen van het Handboek. De programma's van eisen vormen, volgens de beleidsdirectie Directie Volksgezondheid, een integraal onderdeel van het landsbesluit ter verlening van de subsidies. De Algemene Rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat in de landbesluiten naar de programma's van eisen wordt verwezen.

Voor het ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu geldt dat het programma van eisen door de beleidsdirectie Directie Natuur en Milieu is opgesteld, en niet door het bureau van de betreffende minister. Sinds 2017 ligt het programma van eisen in concept, omdat er volgens de beleidsdirectie Directie Natuur en Milieu, geen feedback is ontvangen van de expert, die de training heeft gegeven over de desbetreffende eisen.

Voor het ministerie van Sociale Zaken en Arbeid geldt dat de beleidsdirectie Directie Sociale Zaken, in samenwerking met het bureau van de betreffende minister, een programma van eisen heeft opgesteld voor de gesubsidieerde instellingen, die onder deze directie ressorteren. Deze programma's van eisen zijn, volgens de beleidsdirectie Directie Sociale Zaken, niet conform de eisen van het Handboek opgesteld. Deze programma van eisen lijken, volgens deze beleidsdirectie, meer het karakter van een meerjaren beleidskader te hebben en zijn door de verantwoordelijke minister goedgekeurd. De Algemene Rekenkamer constateert dat in de landsbesluiten verwezen wordt naar het integraal beleidsplan van het ministerie van Sociale Zaken en Arbeid, en niet naar de programma's van eisen.

Bij het ministerie van Justitie, Veiligheid en Integratie is het programma van eisen in concept opgesteld door de beleidsdirectie Directie Voogdijraad en niet door het bureau van de minister.

Het opstellen van een programma van eisen blijkt, volgens een aantal stakeholders, een moeilijke taak te zijn, omdat de omzetting naar output gerichte subsidie een proces is, waarbij de omslag naar meetindicatoren noodzakelijk is. Deze omslag is niet voor alle beleidsterreinen direct mogelijk en is voor bepaalde sectoren, zoals de zorgsector, moeilijk om (meetbare) output te kunnen bepalen.

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven dat het programma van eisen gebaseerd is op de beleidsdoelen van de betreffende ministeries. Dit is de reden dat de Algemene Rekenkamer aanvullend heeft gekeken naar het bestaan van vastgestelde beleidsdoelstellingen bij de ministeries. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er voor vijf van de zeven beleidsdirecties de beleidsdoelstellingen, door het desbetreffende bureau van de minister, is opgesteld en of vastgesteld. Deze zijn: Directie Natuur en Milieu, Directie Volksgezondheid, Directie Sociale Zaken, Directie Voogdijraad en Directie Cultuur. De Algemene Rekenkamer merkt op dat bij het ministerie van Toerisme, Volksgezondheid en Sport de beleidsdoelstellingen alleen voor de sector volksgezondheid is opgesteld en niet voor de sectoren van sport en verslavingszorg. Door het ontbreken van beleidsdoelen ontbreekt de basis voor het programma van eisen.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat, door het ontbreken van dertien programma's van eisen, zeven van deze subsidieaanvragen gebaseerd zijn op de beleidsdoelstellingen, die vastgesteld zijn in (meerjarig) beleidsplannen. Bij vier instellingen wordt in de landsbesluiten verwezen naar het regeerprogramma en voor één instelling is het onbekend, vanwege het ontbreken van een landsbesluit.

Een ander vereiste, conform het Handboek[20], is dat de programma's van eisen in de Landscourant dienen te worden gepubliceerd. Wij hebben op basis van waarneming vastgesteld dat in 2018 geen enkel programma van eisen in de Landscourant is gepubliceerd.

3.2 Subsidieaanvraag

Bij de subsidieaanvraag is nagegaan of er formele en inhoudelijke toetsingen plaatsvinden en in hoeverre deze conform zowel de wettelijke vereisten als volgens het Handboek verloopt. Tijdens onze deelwaarneming hebben wij het aanvraagformulier 2018 van drie van de vijftien instellingen bij het CBOS en de beleidsdirecties aangetroffen. Verder blijkt dat zes van de vijftien subsidieaanvragen niet via het CBOS zijn verlopen. Deze aanvragen zijn direct naar het bureau van de betrokken beleidsverantwoordelijke minister verstuurd en zijn daar verder afgehandeld.

[20] Uiterlijk 1 februari voorgaande aan het subsidiejaar.

Het CBOS houdt een registratie van de aanvragen bij in een Excel-bestand. In dit Excel-bestand wordt de voortgang van de ontvangen subsidieaanvragen bijgehouden. De vereiste documenten voor de subsidieaanvraag 2018 waren: aanvraagformulier 2018, uittreksel van inschrijving van de Kamer van Koophandel en Nijverheid Aruba, statuten, kostprijsberekening en de jaarrekeningen 2015 en 2016.

Formele toetsing door CBOS

De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de subsidieaanvraag door het CBOS wordt getoetst op de volledigheid en rechtmatigheid (formele toetsing). Dit vanwege het ontbreken van de dossiers en/of checklists op basis waarvan het CBOS toetst. Het CBOS heeft geen dossiers aangelegd voor de subsidieaanvragen over 2018. Van de drie aangetroffen subsidieaanvragen heeft de Algemene Rekenkamer ook niet kunnen vaststellen of de formele toetsing heeft plaatsgevonden door het ontbreken van een bewijs van deze toetsing. De Algemene Rekenkamer heeft wel kunnen vaststellen dat bij de drie aanvragen gebruik is gemaakt van het standaard aanvraagformulier. Uit de registratie van het CBOS heeft de Algemene Rekenkamer verder kunnen afleiden dat voor één van de vijftien instellingen, geen aanvraag is gedaan en hebben drie van de veertien ingediende aanvragen geen kostprijsberekening ingeleverd.

Voor wat betreft de vereiste voor het opstellen van de concept landsbesluiten door het CBOS, merkt de Algemene Rekenkamer op dat het CBOS een standaard template hiervoor heeft opgesteld. Deze template bevat standaard informatie die in het landbesluit wordt vereist. Deze template dient, volgens het Handboek, na de inhoudelijke toetsing, door de beleidsdirecties nader te worden ingevuld.

Inhoudelijke toetsing door beleidsdirecties

Uit het onderzoek blijkt dat er geen inhoudelijke toetsing door de beleidsdirecties in 2018 voor de vijftien instellingen heeft plaatsgevonden. In de volgende tabel wordt de bevindingen ten aanzien van de inhoudelijke toetsing gepresenteerd.

Tabel 3.3: Inhoudelijke toetsing bij de beleidsdirectie

Ministeries	ROIM	TVS			SZA	JVI	FEC
Beleidsdirecties	**DNM**	**DVG**	**IBISA**	**BOV**	**DSZ**	**DVR**	**DCA**
Subsidieaanvraag wordt inhoudelijk getoetst op basis van het toetsingskader	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖
Het concept landsbesluit wordt op grond van de inhoudelijk beoordeling ingevuld	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖

✖: Nee ✓ :Ja O :Voldoet gedeeltelijk

Een voorkomende reden onder de beleidsdirecties waarom zij geen inhoudelijke toetsing doen, is dat zij de capaciteit hiervoor (nog) niet hebben, omdat er een tekort is aan personeel bij de beleidsdirecties. Een ander reden is het gebrek aan toetsingskader, door het ontbreken van het programma van eisen. In dit geval blijft de toetsing door de beleidsdirecties volgens hen vaak beperkt tot de volledigheid van de aanvraag, wat in principe wel door het CBOS wordt gedaan.

3.3 Toekenning en uitbetaling

Bij de toekenning en uitbetaling van subsidiegelden heeft de Algemene Rekenkamer gefocust op de waarborging van de rechtmatigheid van de uitbetalingen. Hierbij merkt de Algemene Rekenkamer nogmaals op dat in dit onderzoek geen oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid. In dit onderzoek wordt gekeken naar de naleving van de bestaande maatregelen die de rechtmatigheid dient te waarborgen. Er wordt van rechtmatigheid gesproken als de toekenning en uitbetaling van subsidie geschiedt op basis van een wettelijke grondslag, in dit geval een landsbesluit. Van de rechtmatige uitkering van voorschotten is er sprake indien een betalingsverzoek van de verantwoordelijke minister en of de minister van Financiën hieraan ten grondslag ligt. In de volgende tabel worden de bevindingen over het toekennen en uitbetalen van subsidies aan de gesubsidieerde instellingen gepresenteerd.

Tabel 3.4: Toekenning en uitbetaling

Ministeries	ROIM	TVS			SZA	JVI	FEC
Beleidsdirecties	**DNM**	**DVG**	**IBISA**	**BOV**	**DSZ**	**DVR**	**DCA**
Toekenning op basis van landsbesluit	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓
Betaling conform landsbesluit	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓
Maandelijkse voorschot op basis van een betalingsverzoek	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✖: Nee ✓ :Ja 0 : Voldoet gedeeltelijk

In 2018 hebben alle vijftien instellingen een maandelijks voorschot ontvangen vooruitlopend op de subsidieverstrekking. De voorschotbetalingen hebben op basis van een betalingsverzoek van de betreffende ministers en of minister van Financiën plaatsgevonden. De landsbesluiten van de instellingen zijn tussen de maanden juli en oktober 2018 geformaliseerd. Uit de deelwaarneming blijkt dat, de toekenning van subsidie in 2018, voor veertien van de vijftien instellingen, een landsbesluit ten grondslag heeft. Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieverstrekking aan die enige instelling echter niet als een subsidie wordt aangemerkt, maar als een inkomensoverdracht. Dit omdat deze inkomensoverdracht op basis van een overeenkomst tussen Land Aruba en Samenwerkende Fondsen[21] wordt gedaan. Volgens de overeenkomst hebben beide partijen jaarlijks een geleidelijke inbreng in deze instelling[22]. Dit is later in de centrale financiële administratie van het Land gecorrigeerd.

3.4 Monitoring

In deze paragraaf wordt nagegaan of het CBOS en de beleidsdirecties de rechtmatige, doeltreffende en de doelmatige besteding van de verstrekte subsidie, in lijn met het

[21] Samenwerkende Fondsen: Fonds Sluyterman van Loo, het Innovatiefonds Zorgverzekeraars, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Slankfonds en het Oranje Fonds.
[22] Bron: Samen naar nieuwe strategieën voor sociale ontwikkeling; meerjarig beleidsplan 2017-2021.

Handboek, waarborgen door regulier en inhoudelijk te monitoren. In de volgende tabel worden de bevindingen in het kader van de monitoring gepresenteerd.

Tabel 3.5: Monitoring

Ministeries	ROIM	TVS			SZA	JVI	FEC
Beleidsdirecties	**DNM**	**DVG**	**IBISA**	**BOV**	**DSZ**	**DVR**	**DCA**
Beleidsdirectie monitort regelmatig (minstens 4 keer per jaar) de subsidieactiviteiten van de instellingen en geeft aansturing aan instellingen waar nodig	✖	0	✖	✖	0	✖	✖
Beleidsdirecties doet inhoudelijke toetsing in hoeverre instellingen aan de afgesproken subsidieactiviteiten worden voldaan en rapporteert hierover	✖	0	✖	✖	0	✖	✖
CBOS monitort de rechtmatige besteding van de toegekende subsidiegelden o.b.v. tussentijdse rapportages van de instellingen	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖
Instellingen dienen tussentijdse rapportages in bij CBOS voor de tussentijdse monitoring	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖

✖:Nee ✓:Ja 0 :Voldoet gedeeltelijk

Uit tabel 3.5 blijkt dat twee beleidsdirecties gedeeltelijk voldoen aan de vereiste van tussentijdse monitoring van de subsidieactiviteiten. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat hoewel deze directies tussentijdse monitoring verrichten, dit nog niet structureel gebeurt en evenmin met de opgelegde frequentie volgens het Handboek.

Uit de deelwaarneming kan niet worden geconstateerd dat de monitoring door de beleidsdirectie Directie Volksgezondheid heeft plaatsgevonden. De beleidsdirectie Directie Volksgezondheid heeft aangegeven dat er regelmatig, in ieder geval binnen een maand na afloop van een kwartaal en voor zover daartoe een concrete aanleiding bestaat, met de subsidieontvanger wordt overlegd. Gedurende dit overleg wordt gesproken over onder andere de prestaties en de financiën van de instelling. Over dit overleg wordt niet gerapporteerd.

De beleidsdirectie Directie Sociale Zaken monitort de beleidsactiviteiten van de stichtingen die hieronder ressorteren. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat voor het jaar 2018 één keer, alle instellingen, zijn gemonitord. Deze monitoring is wel vastgelegd, maar niet gerapporteerd aan (het bureau van) de minister van Sociale Zaken en Arbeid.

Voor wat betreft de tussentijdse monitoring door het CBOS op de rechtmatige besteding van de gelden blijkt uit het onderzoek dat de tussentijdse monitoring in het jaar 2018 niet heeft plaatsgevonden. Tevens blijkt dat er geen rapportageperiodes zijn

afgesproken met instellingen, waardoor geen tussentijdse rapportages door de instellingen aan het CBOS zijn opgeleverd.

3.5 Eindverantwoording

Door de Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de onderzochte instellingen voldoen aan zowel het afleggen van verantwoording als aan de overige vereisten ter waarborging van de rechtmatig- en doelmatigheid van de verstrekte subsidies. In onderstaand tabel worden de bevindingen over de eindverantwoording bij het CBOS gepresenteerd.

Tabel 3.6: Eindverantwoording bij CBOS

Ministeries	ROIM	TVS			SZA	JVI	FEC
Beleidsdirecties	**DNM**	**DVG**	**IBISA**	**BOV**	**DSZ**	**DVR**	**DCA**
Instellingen leggen verantwoording af door middel van jaarlijkse rapportages	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓
De jaarlijkse rapportage is voorzien van een accountantsproduct	✓	✓	✗	✓	0	✓	✗
CBOS controleert of de toegekende subsidiegelden rechtmatig en doelmatig zijn gebruikt	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

✗:Nee ✓:Ja 0 :Voldoet gedeeltelijk

Het CBOS houdt een overzicht bij van de ontvangen jaarrekeningen van de gesubsidieerde instellingen. Op basis van dit overzicht blijkt dat niet alle instellingen (tijdig) financiële verantwoording afleggen aan het Land over de aanwending van het gesubsidieerde bedrag. Het CBOS geeft aan dat zij de instellingen blijven verzoeken om hun financiële verantwoording op te leveren.

Voor de subsidieaanvraag 2018 was het, volgens het CBOS, verplicht dat de jaarrekening 2015 werd ingeleverd samen met de aanvraag. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat veertien van de vijftien onderzochte instellingen aan deze verplichting heeft voldaan. Volgens de Subsidieverordening 1990 diende de jaarrekening over 2016 te worden ingeleverd bij de subsidieaanvraag 2018. Het activiteitenrapport was, volgens het CBOS, geen vereiste voor de subsidieaanvraag 2018 omdat het CBOS nog in overleg was met de beleidsdirecties hoe hier invulling aan te geven.

Het CBOS geeft aan dat niet alle instellingen voldoen aan het accountantsprotocol. Van de veertien ingediende jaarrekeningen, zijn zeven voorzien van een accountantsproduct. Van de zeven jaarrekeningen die van een accountantsproduct zijn voorzien, voldoen twee aan het vereiste product, zijnde een controleverklaring, conform het Handboek.

Volgens het CBOS hebben zij in 2018 geen financiële controles uitgevoerd. Dit wordt volgens hen sinds verantwoording over jaarrekening 2015 niet meer uitgevoerd door het CBOS door gebrek aan capaciteit (onderbezetting). Het CBOS had geen financiële medewerker in dienst en kon toentertijd geen extra capaciteit aantrekken. Het CBOS heeft wel een review uitgevoerd op de jaarrekeningen tot en met het jaar 2014.

4 Risico's binnen het subsidiebeleid

In dit hoofdstuk worden de risico's binnen het subsidieproces geresumeerd. Deze risico's zijn: rechtmatigheids-, doelmatigheids- en doeltreffendheidsrisico's. Deze risico's kunnen bij nadere risicoanalyse in specifiekere risico's worden onderverdeeld. Deze nadere analyse valt echter niet binnen de scope van dit onderzoek.

In onderstaand tabel worden deze risico's gepresenteerd tegenover de vereisten die bedoeld zijn deze risico's te mitigeren. Belangrijk hierbij is dat men zich van bewust is dat daar waar niet aan de voorgeschreven (of voorgestelde) vereisten wordt voldaan, het risico bestaat dat de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid van de subsidieverstrekking, niet (voldoende) is gewaarborgd.

Tabel 4.1: Mitigeren van risico door naleving vereisten

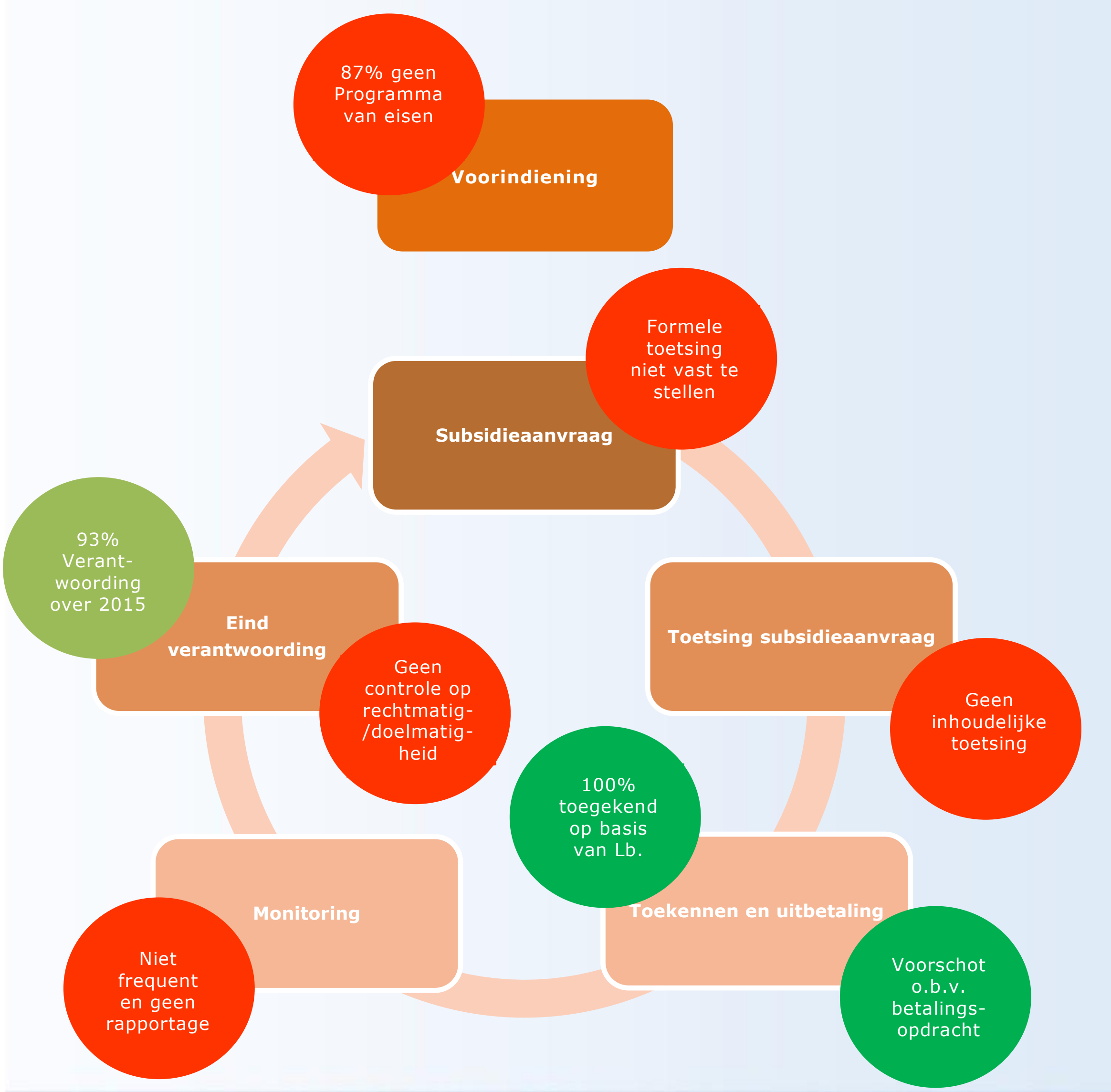
Vereisten	Risico		
	Rechtmatig-heid	Doelmatig-heid	Doeltreffend-heid
Programma van eisen (vastgesteld door het bureau van de ministers)		√	√
Beleidsdoelstelling vastgesteld door (het bureau van) de ministers	√		√
Formele toetsing (volledigheid aanvraag)	√		
Inhoudelijk toetsing (vaststellen of de voorgestelde activiteiten bijdragen aan het behalen van een bepaalde beleidsdoel)		√	√
Toekenning op basis van landsbesluit	√		
Maandelijkse voorschot op basis van een betalingsverzoek	√		
Tussentijdse monitoring en rapportage op subsidieactiviteiten		√	√
Tussentijdse monitoring door CBOS op de besteding van de subsidiegelden	√	√	
Afleggen van verantwoording door de instellingen	√		
Eindcontrole door het CBOS	√		

√ Geeft aan op welk risico de vereiste van invloed is

De wettelijke vaststelling van de vereisten is belangrijk om de naleving van deze vereisten af te kunnen dwingen. De stakeholders worden dan wettelijk verplicht handelingen te verrichten die deze risico's kunnen mitigeren.

De bevindingen in hoofdstuk 3 geven een indruk van in hoeverre aan de vereisten worden voldaan die de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking waarborgen.

Figuur 4.1: Werkelijke naleving van waarborging[23]



[23] In bovenstaande figuur wordt aangegeven dat voor 93% voldoet wordt aan het afleggen van verantwoording bij de aanvraag voor subsidie voor 2018. Hiervoor is uitgegaan van de vereiste zoals het CBOS bij de aanvraag heeft gehanteerd. Echter dient, conform de Subsidieverordening, bij de aanvraag voor 2018 de verantwoording over 2016 worden ingediend in plaats van de verantwoording over 2015.

Bijlage 1: Afkortingen

CBOS	Coördinatiebureau Overheidssubsidies
Handboek	Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017
IBISA	Instituto Biba Saludabel y Activo
het Land	Land Aruba
Ministerie ROIM	Ministerie van Ruimtelijk Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu
Ministerie TVS	Ministerie van Toerisme, Volksgezondheid en Sport
Ministerie SZA	Ministerie van Sociale Zaken en Arbeid
Ministerie JVI	Ministerie van Justitie, Veiligheid en Integratie
Ministerie FEC	Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur
Subsidieverordening 1990	Subsidieverordening instellingen van openbaar nut (AB 1990 no. GT 34; AB1997 no. 34 en AB 1999 no. 37)

Bijlage 2: Begrippen

Focusonderzoek

Een focusonderzoek kenmerkt zich, door een beperkte scope met een specifieke vraagstelling. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in een rapport met feitelijke bevindingen. Omdat het rapport geen conclusies of aanbevelingen bevat, vindt geen bestuurlijke afstemming plaats, maar wel een ambtelijke afstemming en wordt het rapport van feitelijke bevindingen aan de verantwoordelijke ministers en aan de Staten gepresenteerd.

Misbruik

Onder misbruik wordt verstaan het verkrijgen van onterechte (te hoge) subsidies/uitkeringen of diensten van de overheid door het bewust niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens of informatie bij een subsidieaanvraag.

Oneigenlijk gebruik

Van oneigenlijk gebruik is er sprake wanneer subsidies/uitkeringen of diensten die in beginsel terecht van de overheid zijn ontvangen c.q. door de overheid zijn verleend, gebruikt worden voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen c.q. verleend zijn.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. Het verstrekken van subsidies is een beleidsinstrument. Bij doeltreffendheid van subsidies gaat het om de bijdrage van een subsidie aan het bereiken van het door het Land gewenste maatschappelijke effect of beleidsdoel.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de verhouding tussen kosten en baten van beleid of een beleidsinstrument. Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde baten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren. Bij de doelmatigheid van subsidies gaat het om de vraag of de kosten van verstrekte subsidies in verhouding staan tot het bereiken van het maatschappelijke doel/nut. Hiertoe worden onder meer de kosten van de gesubsidieerde instelling beoordeeld in verhouding tot de geleverde activiteiten en prestaties.

Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer merkt een besluit en/of een handeling en de daarmee samenhangende kosten of verplichtingen aan als rechtmatig, indien zowel de totstandkoming als de uitvoering van de daaraan ten grond liggende rechtshandelingen, in casu de financiële transacties, geschieden in overeenstemming met de daarvoor geldende wet- en regelgeving (landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen).

Bijlage 3: Subsidiekosten 2018

Stichtingen	Algemene subsidie	Project subsidie	Totaal
Ministerie Ruimtelijk Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu			
Beleidsdirectie: Directie natuur en Milieu	*2.442.200*	-	*2.442.200*
Stichting Fundacion Parke Nacional Arikok	2.442.200	-	2.442.200
Ministerie Toerisme, Volksgezondheid en Sport			
Beleidsdirectie: Directie volksgezondheid	*26.821.900*	*226.200*	*27.048.100*
Fundacion pa Esnan cu Problema di Oido (F.E.P.O.)	108.600	-	108.600
Stichting voor de Volkshygiene van het Wit Gele Kruis Aruba	3.928.800	-	3.928.800
Fundacion Centro pa Nos Grandinan (centro Kibrahacha)	242.200	-	242.200
Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba (SABA)	22.542.300	-	22.542.300
Stichting CasMarie	-	150.000	150.000
Stichting Ambiente Nobo	-	76.200	76.200
Beleidsdirectie: IBISA	*2.183.700*	*2.950.000*	*5.133.700*
Aruba Sport Unie	519.800	-	519.800
Comite Olympico Arubano	221.600	-	221.600
Stichting Fundacion Arubiano pa Maneho di Facilidadnan Deportivo	1.442.300	-	1.442.300
Stichting Fundacion Facilidad Deportivo	-	2.950.000	2.950.000
Beleidsdirectie: Bureau Ondersteuning Verslavingszorg	*1.545.800*	-	*1.545.800*
Fundacion pa Maneho di Adiccion di Aruba (F.M.A.A.)	1.105.200	-	1.105.200
Fundacion Anti Droga Aruba (FADA/Pride)	440.600	-	440.600
Ministerie Sociale zaken en Arbeid			
Beleidsdirectie: Directie Sociale Zaken	*17.579.228*	*1.350.700*	*18.929.928*
Stichting Fundacion Arubano pa Esnan Invalido (Funari)	182.200	-	182.200
Fundacion Arubano di Esnan Visualmente Incapacita (FAVI)	654.000	-	654.000
Stichting voor de Verstandelijk Gehandicapten Aruba (SVGA)	5.735.500	220.000	5.955.500
Stichting Ambiente Feliz (SAF)	1.327.200	-	1.327.200
Stichting Casa Cuna Progreso	4.083.828	-	4.083.828
Stichting Kinderhuis Imeldahof	2.678.700	459.000	3.137.700
Stichting Fundashon pa nos muchanan	450.700	-	450.700
Stichting Centro di bario Ayo y Becindario	61.700	-	61.700
Stichting Centro di bario Brazil	111.000	-	111.000
Stichting Centro di Bario Lago Heights	70.400	-	70.400
Stichting Centro di Bario Noord	71.800	-	71.800
Stichting Centro di Bario Playa Pa bao	102.200	-	102.200
Stichting Centro d Bario Savaneta	68.900	-	68.900
Stichting Centro di Bario Tanki Lender	25.000	-	25.000
Fundacion Hende Muher den Dificultad	524.900	-	524.900
Stichting Mary Joan Breast Cancer Support Group (MJF)	-	30.000	30.000

Stichtingen	Algemene subsidie	Project subsidie	Totaal
Fundacion Pa Nos Comunidad	-	45.900	45.900
Ouders Vereniging SONRISA	207.000	100.000	307.000
Alpha hulp administratie	-	45.800	45.800
Alpha ondersteuning doelgroep	-	100.000	100.000
Famia Planea	364.700	-	364.700
Stichting Young Men's Christian Association (Y.M.C.A.)	199.000	-	199.000
Stichting Fundashon Parlamento Jubenil Aruba	229.000	-	229.000
Stichting Fundacion Telefon Pa Hubentud Aruba	190.900	--	190.900
Fundacion Respeta Mi	137.600	-	137.600
Asociacion Trabao Di Hubentud na Aruba (ATHA)	103.000	50.000	153.000
Stichting Tienda di Educacion	-	300.000	300.000
Beleidsdirectie: Directie Huur- en Consumentenzaken	*109.800*	-	*109.800*
Consumentenbond (CAS)	109.800	-	109.800
Ministerie Justitie, Veiligheid en Integratie			
Beleidsdirectie: Directie Voogdijraad	*1.576.700*	-	*1.576.700*
Stichting Casa Cuna Progreso (Justitie)	156.600	-	156.600
Stichting Imeldahof (Justitie)			
Stichting Reclassering en Jeugdbescherming Aruba	359.300	-	359.300
Stichting Fundacion GUIA-MI	1.060.800	-	1.060.800
Ministerie Financien, Economische Zaken en Cultuur			
Beleidsdirectie: Directie Cultuur Aruba	*1.978.600*	*809.700*	*2.788.300*
Stichting Arubaanse Muziekschool	1.227.700	-	1.227.700
Stichting Schouwburg Aruba	583.700	-	583.700
Stichting U.N.O.C.A.	167.200	750.000	917.200
Museo Historico	-	59.700	59.700
Totaal	**54.237.928**	**5.336.600**	**59.574.528**

Bron: Jaarrekening Land Aruba 2018

Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba